

Bogotá D.C., 30 de mayo de 2023

Honorable Representante
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidenta Comisión Tercera
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>Luzeth Aguilar</u>
Fecha:	<u>30 Mayo 23</u>
Hora:	<u>5:03 p.m</u>
Número de Radicado:	<u>9389</u>

Ref: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 392 de 2023 Cámara "Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025"

Respetada presidente,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciere la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150,151, 152,153,154 y 156 de la Ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 392 de 2023 Cámara "Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025"

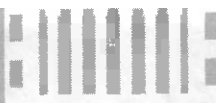
I. COMPETENCIA

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto trata sobre: "hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de Ley
CONSECUTIVO	No. 392 de 2023 Cámara
TÍTULO	"Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025"
MATERIA	Reducir la tarifa del IVA.
AUTORES	HS - Miguel Uribe Turbay, HS - Paola Andrea Holguín Moreno, HS - Josué Alirio Barrera Rodríguez, HS - Paloma Susana Valencia Laserna, HS - Esteban Quintero Cardona, HR - Christian Munir Garcés Aljure, HR - Jose Jaime Uscategui Pastrana, HR - Eduar Alexis Triana Rincón.
PONENTES	Coordinador: Christian M. Garcés Aljure Ponente(s): Jorge Hernán Bastidas Rosero Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	31 de marzo de 2023
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar 1ºer Debate

ll



III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley No. 392 de 2023 Cámara "Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025" fue radicado el 31 de marzo de 2023 por los Honorables Senadores Miguel Uribe Turbay, Paola Andrea Holguín Moreno, Josué Alirio Barrera Rodríguez, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona y los Honorables Representantes Christian Munir Garcés Aljure, José Jaime Uscátegui Pastrana y Eduard Alexis Triana Rincón, siendo publicado en la Gaceta No. 378 de 2023.

El 11 de mayo del año en curso, fuimos notificados por la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre la designación que nos hiciera la Mesa Directiva como Coordinador Ponente al representante Christian Munir Garcés Aljure y como ponente a los representantes Jorge Hernán Bastidas Rosero y Wilmer Ramiro Mendoza Carrillo.

Medidas recientes tomadas para el sector turismo

En respuesta a la crisis que atravesó el sector turismo en 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 575 de 2020 donde dentro de las medidas establecidas se redujo del 19% al 5% el IVA de los tiquetes aéreos y de la gasolina para los aviones, esta medida se estableció de forma transitoria hasta el 31 de diciembre del 2021.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con el respaldo de 50 congresistas, sacó adelante la Ley 2068 de 2020. "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones".

Dentro de lo establecido en la ley se incluyó:

-Se extendió la disminución de tarifa del Impuesto sobre las Ventas (IVA) del 19% al 5% para los tiquetes aéreos hasta el 31 de diciembre de 2022. (Artículo 43).

-Facultad al Gobierno Nacional para otorgar subvenciones a empresas de servicio de transporte aéreo, a través del presupuesto del Ministerio de Transporte, con el fin de promover la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y atención de las rutas sociales (Artículo 54).

Ante las dificultades que ha seguido enfrentando el sector Turismo, el Congreso de la República ha realizado varios intentos por crear o prorrogar beneficios para la recuperación del sector turismo, tal y como se detalla a continuación:

-Proyecto de Ley N° 123/2022 C "Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de 2020".

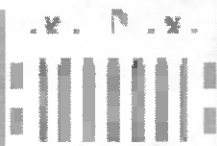
Autores: Senadores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, Josué Alirio Barrera Rodríguez; Representantes Christian Munir Garcés Aljure, Darío Cadavid Márquez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Eduardo Forero Molina, Alexander Guarín Silva, Alexis Triana Rincón, Atilano Alonso Giraldo Arboleda.

Estado: Archivado.

Este proyecto de ley tenía por objeto prorrogar los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo, otorgados por la Ley 2068 de 2020, con el propósito de brindarle a este sector el impulso final que necesita para su recuperación económica, y para regresar a la senda de crecimiento y generación de desarrollo económico para el país, que tenía antes del inicio de la pandemia del Covid-19.

En el proyecto de ley se buscaba prorrogar los siguientes incentivos tributarios:

- Prorroga a la exención en la sobretasa a la energía para prestadores de servicios turísticos.
- Prórroga a la tarifa de IVA del 5% a los tiquetes aéreos.
- Reducción transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para los servicios de hotelería y turismo.



- Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) para la comercialización de artesanías.
- Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas.

Durante el trámite de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” varios congresistas presentaron proposiciones encaminadas a prorrogar los beneficios anteriormente mencionados, sin embargo el único que tuvo visto bueno por parte del Gobierno fue extender la exención en la sobretasa de energía hasta el 31 de diciembre del 2024.

IV.OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley busca proporcionar incentivos fiscales que involucran la disminución de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los tiquetes de avión y al combustible de los aviones. Su finalidad es brindar apoyo y estimular la recuperación económica de este sector, además de afrontar los desafíos actuales como la inflación y la reducción de la oferta de vuelos.

V.SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Marco normativo del proyecto

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

Constitución Política de Colombia

Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Leyes de la República

- Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones.

42

- Ley 1101 de 2006. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1558 de 2012. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2068 de 2020. Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2155 de 2021. Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1074 de 2015, reglamentario único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Sustentación jurídica

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que, le permite decretar la disminución de impuestos, contribuciones o tasas nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos¹, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

De conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, el Legislador tiene potestad de configuración en materia tributaria con sujeción a los límites constitucionales. En concreto, de acuerdo con la Sentencia C-203 de 2021¹⁹, “el legislador tiene la facultad de ‘crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones’, siempre que ‘se ejerza dentro de los parámetros superiores’, en particular, los previstos por los ‘artículos 95.9 y 363 de la Constitución, que consagran los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad’”

En ese mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia C-1261 de 2005 precisó:

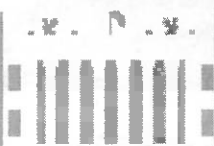
“3.2. En materia tributaria, la regla general es que todos tienen el deber de tributar de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución. No obstante, el legislador también está facultado para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (art. 154 CP), de acuerdo con la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de ciertos tributos, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención. Así, el legislador cuenta con la autonomía para fijar el grupo de contribuyentes favorecido con una exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de definirlo, ya que, como se dijo, es la propia Carta la que de manera expresa prevé la posibilidad (arts. 154 y 294 CP.)”

XIV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

En el continente, es difícil encontrar otro país con el potencial turístico que tiene Colombia. Durante los últimos diez años, antes de que comenzara la pandemia de Covid-19, nuestro país ha ido ganando gradualmente reconocimiento en las guías de viajes más destacadas a nivel mundial como un destino imperdible. Además, el sector turismo ha experimentado un crecimiento sin precedentes, impulsando el desarrollo económico del país.

En el año 2012, National Geographic lanzó una nueva guía turística sobre Colombia, en la que recomendaba visitar el país, y destacaba nuestra diversidad en materia cultural y de naturaleza. En el año 2016 Lonely Planet recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico, señalando: “Olvídese todo cuanto se haya oído sobre Colombia. Demonizado durante décadas, este país es hoy es un destino seguro, asequible, accesible y decididamente emocionante”. En el año 2017 nuestro país apareció por primera vez en la

¹Sentencia C-333 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo



prestigiosa guía turística Frommer's, en una edición en la que se exaltaban nuestras numerosas experiencias en materia de cultura, naturaleza y aventura. Ese mismo año CNN denominó a Colombia como "el secreto turístico mejor guardado de Suramérica".

En el año 2018, Colombia registró un hito histórico al recibir más de 4,3 millones de turistas extranjeros, marcando un crecimiento en el sector turismo cuatro veces mayor que el promedio mundial. En el año 2019, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el país batió récords en términos de turismo, alcanzando la cifra de más de 4 millones y medio de visitantes extranjeros (un aumento del 2,7% en comparación con el año 2018) y logrando una tasa de ocupación hotelera del 57.8%.

Este crecimiento de la actividad turística, de acuerdo con Costas Christ, editor de turismo de National Geographic, se debe a que Colombia "es uno de los lugares más biodiversos del planeta, una de cada diez especies del mundo está aquí, tiene una diversidad geográfica impresionante y una cultura tradicional muy rica que todavía no es explotada de la mejor manera".

Efectos de la pandemia del covid-19 sobre el sector turismo y lenta recuperación

Desafortunadamente, el sector turismo experimentó un fuerte retroceso en el año 2020 debido a los impactos de la pandemia del Covid-19. Mientras que algunos tipos de comercios podían operar durante los períodos de confinamiento, los establecimientos turísticos como hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, empresas de transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos, cines, museos y otros, fueron los primeros en cerrar y los últimos en poder reabrir sus puertas. Este sector se vio especialmente afectado por las restricciones de viaje y las medidas de distanciamiento social impuestas para contener la propagación del virus.

Después de un año récord en 2019, el sector turismo experimentó pérdidas sin precedentes en 2020. Según datos de la Cuenta Satélite de Turismo del DANE, en 2019 el turismo contribuyó significativamente a la economía del país, generando un valor agregado de más de 25,3 billones de pesos y representando el 2,6% del PIB nacional. Sin embargo, en contraste con estos resultados positivos, en 2020 el sector sufrió una disminución considerable, generando solo 13,9 billones de pesos en valor agregado, lo que significó una pérdida de más de 11 billones de pesos, y representó el 1.5% del PIB nacional. Estas cifras reflejan el impacto negativo de la pandemia y las restricciones asociadas en el sector turístico, que se vio gravemente afectado por la disminución de los viajes y el cierre de establecimientos turísticos.

Aunque en 2021 se observaron los primeros signos de recuperación en el sector turismo, el valor agregado del sector aún se encontraba un 34% por debajo de los niveles previos a la pandemia. Específicamente, la división de transporte aéreo experimentó una disminución del 37% en comparación con los registros de 2019. Además, en cuanto al empleo, el sector turístico solo había logrado recuperar 78,000 puestos de trabajo de los 379,000 empleos perdidos durante la pandemia. Estos datos reflejan el desafío que enfrenta el sector en su proceso de recuperación, especialmente considerando que la reapertura se llevó a cabo de manera gradual debido a las medidas implementadas para hacer frente a los picos de contagio del virus y los efectos del paro nacional que tuvo lugar en mayo.

A finales de 2021 e inicios de 2022, con la flexibilización de las restricciones de movilidad debido a un mayor control del Covid-19 y la mejora en la situación económica, el sector turístico comenzó a experimentar un crecimiento más rápido. Este impulso fue impulsado aún más por los incentivos tributarios implementados en el sector, lo que permitió una sólida recuperación en la actividad turística a lo largo de 2022. Durante este año, el valor agregado del alojamiento y los servicios de comida aumentó un 20% en comparación con los niveles de 2019, y la división de transporte aéreo experimentó un crecimiento del 7.5% en comparación con los niveles previos a la pandemia. Estos indicadores reflejan una tendencia positiva y un mayor dinamismo en la actividad económica del turismo.

Esto se tradujo en una mejora significativa en la ocupación hotelera, que pasó del 48.8% en 2019 al 55.5% en 2022. Además, los ingresos reales del sector hotelero experimentaron un incremento del 8% en 2022 en comparación con los niveles de 2019, como se muestra

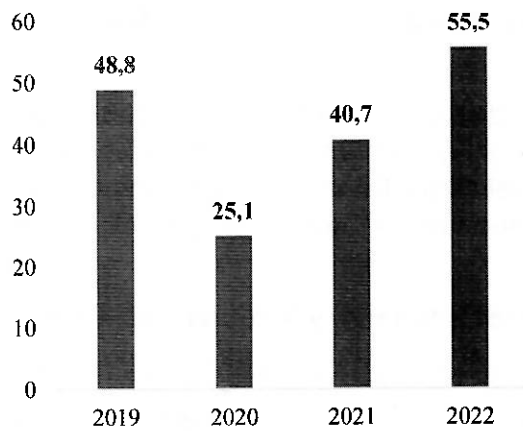
W



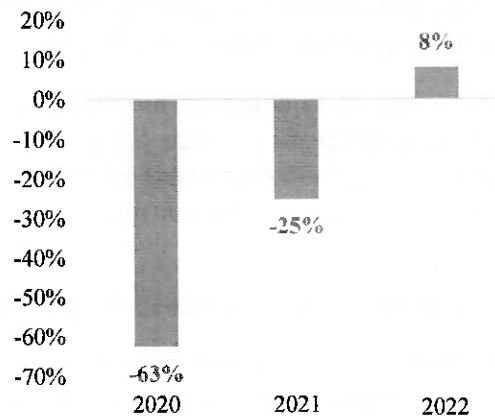
en el Gráfico 1. Asimismo, el número de vuelos nacionales aumentó un 21.2% en 2022 en comparación con el periodo anterior a la pandemia. En general, el año 2022 se caracterizó por un sólido desempeño en la actividad turística a nivel nacional, donde se logró superar las adversidades derivadas del paro de 2021 y la pandemia del Covid-19, generando un importante aumento en los ingresos relacionados con el sector.

Gráfico 1. Comportamiento reciente del sector turístico

Panel A. Ocupación hotelera (%)



Panel B. Variación de ingresos reales hoteleros frente a 2019



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera – DANE.

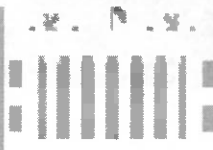
De acuerdo con la evolución de la demanda de servicios turísticos, se ha observado una recuperación más sólida del empleo en el sector en los últimos dos años en comparación con el año 2020. Sin embargo, a pesar de este avance, el número de personas empleadas en la división de alojamiento y servicios de comidas aún no ha alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. En el año 2019, aproximadamente 1.5 millones de personas trabajaban en actividades relacionadas con el turismo, mientras que al cierre del año 2022 se registró una disminución de 48 mil empleos en comparación con el año previo a la pandemia. Cabe destacar que esta división representa el 6.7% del empleo total en el país. En algunos departamentos, como San Andrés con un 23% de empleos, Casanare con un 11%, Quindío, Guaviare y Vichada con un 10%, y Magdalena, Arauca, Amazonas y Atlántico con un 9%, el sector turístico juega un papel aún más relevante en términos de generación de empleo.

Efectos de la eliminación de los beneficios tributarios y coyuntura en 2023

Si bien los incentivos tributarios otorgados durante la pandemia tenían vigencia hasta diciembre de 2022, el Gobierno nacional decidió no ampliar los beneficios para el 2023. Además, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivó el Proyecto de Ley No. 123 Cámara de 2022 "Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020", donde se presentó inicialmente la propuesta de reducir el IVA a los tiquetes aéreos, entre otros, para 2023.

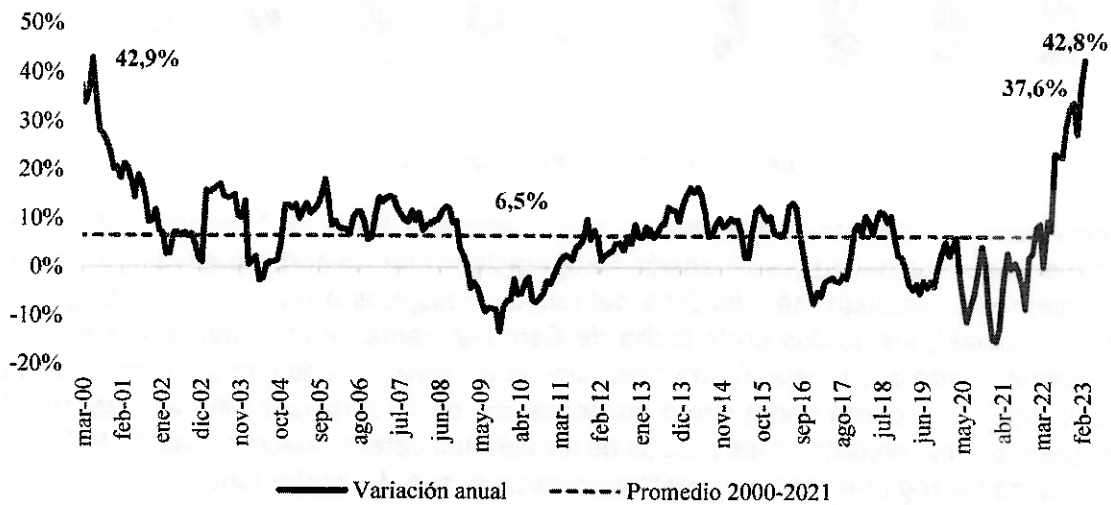
Así pues, el costo de los tiquetes aéreos, el alojamiento y restaurantes ha aumentado considerablemente, ubicándose en máximos históricos en los primeros dos meses del año en curso. Estos rubros han contribuido en cerca de 15% del aumento de la inflación total en el país, que no ha encontrado techo y se ubica en 13,28%. **Además, según la plataforma Kayak y RCN, los tiquetes aumentaron en promedio 72% a San Andrés, 59% a Santa Marta, 46% Bogotá, 44% a Cartagena y 40% a Medellín 2022 y 2023.**

En términos de Índice de Precios al Consumidor, la inflación correspondiente a la subclase "Transporte de pasajeros y equipaje en avión" se encuentra en máximos desde mayo del año 2000 (Gráfico 2). En febrero de 2022, la inflación anual en este segmento fue de 42,8%, continuando con la tendencia al alza del año 2022, pero que se aceleró a partir de 2023. Este incremento en el nivel de precios de los tiquetes es casi 7 veces superior al promedio



histórico de este rubro, lo cual evidencia que los aumentos de precios de los tiquetes aéreos son resultado de un fenómeno estructural sino de un aspecto coyuntural.

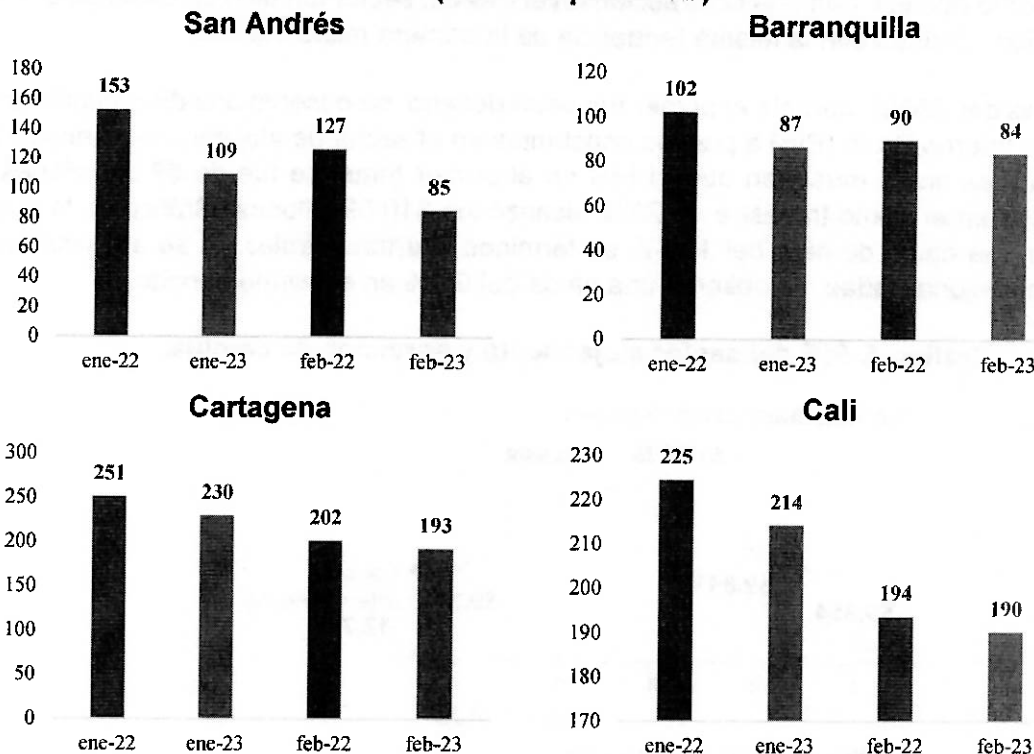
Gráfico 2. Inflación anual del rubro “Transporte de pasajeros y equipaje en avión”



Fuente: DANE. Elaboración Autor.

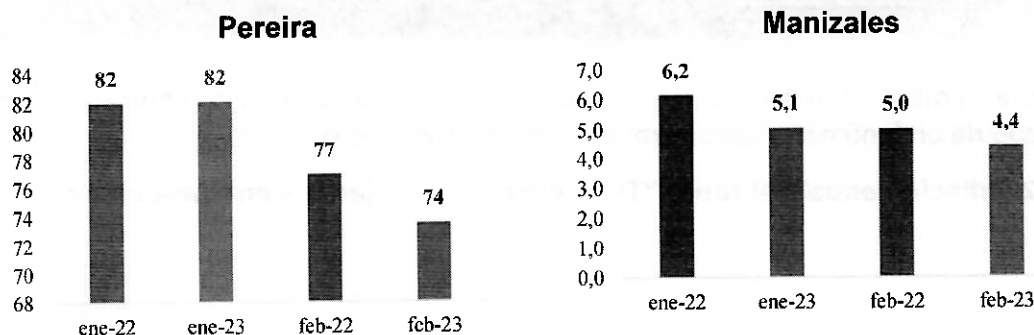
Ahora bien, este incremento en los precios de los tiquetes se ha traducido en una importante reducción en la demanda por vuelos en destinos nacionales. El Gráfico 3 muestra la evolución del número de pasajeros hacia diferentes destinos en el país. A nivel general se observa que los destinos turísticos más demandados en Colombia se han afectado de manera importante en los primeros dos meses del año. El número de pasajeros a San Andrés, cuya economía depende en un 90% de las actividades de turismo², se han reducido en un 30% en enero y febrero de 2023 frente a los mismos meses de 2022; en Manizales un 15%; en Barranquilla un 11%; en Cartagena 7%; en Cali más de 3%; y en Pereira más de 2%.

Gráfico 3. Número de pasajeros en vuelos a destinos nacionales (Miles de personas)



² <https://www.semana.com/nacion/barranquilla/articulo/preocupacion-en-san-andres-por-disminucion-en-llegada-de-turistas-a-que-se-debe-el-descenso-en-las-cifras/202328/>

aw



Fuente: Aerocivil. Elaboración propia.

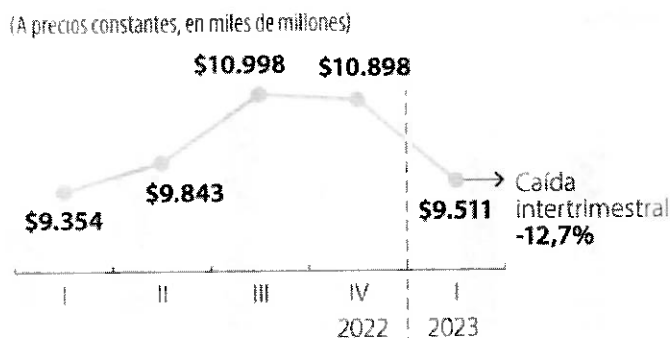
Al fenómeno de incremento en los precios, ante la eliminación de los beneficios tributarios relacionados, se ha sumado la suspensión de operaciones de las aerolíneas *Viva Air* y *Ultra Air* quienes representaban más del 20% del flujo de pasajeros a nivel nacional. Según la plataforma Kayak³, los vuelos en la fecha de Semana Santa se incrementaron hasta un 23%, solamente por la cancelación de operaciones de *Viva Air*. Las menores operaciones y la reducción de la oferta aérea como consecuencia de la aerolínea *Ultra Air* continuará profundizando el incremento de los precios de los tiquetes aéreos, afectando así la dinámica económica de las regiones con importantes participaciones del sector turístico.

Adicionalmente, de acuerdo con los datos proporcionados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo - IATA, en Colombia existe una carga tributaria y cargos administrativos significativos que representan aproximadamente el 55% del valor total de un tiquete de vuelo internacional. Esta situación tiene un impacto negativo en la competitividad del sector y genera una carga adicional en términos administrativos para las aerolíneas. Además, esta política no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino que se enfoca principalmente en el objetivo de recaudación, a pesar de que la industria ha demostrado ser eficiente y colaborativa en el cumplimiento de sus obligaciones.

Como resultado del incremento en tiquetes, la ocupación hotelera se ha visto afectada en varios departamentos del país. Según Corficolombiana, una caída de un punto porcentual en el flujo de pasajeros reduce en 0.66 puntos porcentuales el crecimiento de la ocupación hotelera, por lo que estiman una contracción en el PIB del sector turístico en cerca de 0.8% si la situación continúa con la misma tendencia de la primera mitad del año.

Según cifras del DANE, durante el primer trimestre del año, se observó una disminución en el Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes en el sector de alojamiento y servicios de comida. Los datos muestran que el PIB en el primer trimestre fue de \$9,51 billones, mientras que en el último trimestre de 2022 alcanzó los \$10,89 billones (Gráfico 4), lo que representa una caída de más del 12,7% en términos intertrimestrales. Si se analizan las cifras desestacionalizadas, se observa una caída del 0,8% en el mismo periodo.

Gráfico 4. PIB del sector alojamiento y servicios de comida.



Fuente: Dane y Cotelco / Gráfico. LR-ER

³ <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/19/tiquetes-aereos-para-semana-santa-estan-23-mas-caros-estas-serian-las-razones/>



La Asociación Hotelera y Turística de Colombia-COTELCO por su parte ha reportado que la tasa de ocupación hotelera nacional para el mes de abril tuvo una disminución de 4.24 puntos porcentuales, ya que en 2022 fue de 59.82% y pasó a 55.58%. Como se observa en la Grafica 5, los destinos más afectados en los primeros cuatro meses del 2023 son: San Andrés y Providencia (-19.6pp), Santander (-7.78pp), Quindío (-5.79pp), Risaralda (-4.87pp), Cesar (-4.52pp) y Nariño (-3.02pp)

Gráfico 5. PIB del sector alojamiento y servicios de comida.

MAYORES CAÍDAS DE LA OCUPACIÓN HOTELERA

(En puntos porcentuales)



Fuente: Dane y Cotelco / Gráfico: LR-ER

Adicionalmente, COTELCO reportó que se espera una reducción del 4.8% para la temporada de vacaciones de mitad de año, lo que deja en evidencia que de no tomarse una medida pronto, el sector que para 2022 aportó cerca del 2.1% del PIB y que podría ser un importante jalón para la economía del país dejará de serlo.

Al respecto, el Ministro de Transporte, Guillermo Reyes, mencionó que “entramos en un proceso de análisis y evaluación de un proyecto y de una serie de iniciativas para la reducción de los Impuestos de Valor Agregado (IVA) que hoy es del 19 %, y el impuesto que se cobra a la gasolina”. En este sentido, el presente Proyecto de Ley se encuentra en línea con las estrategias planteadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la crítica situación del sector aeroportuario.

XV. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y JUSTIFICACION

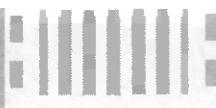
Mediante el articulado del proyecto de Ley, se busca otorgar los siguientes incentivos tributarios:

A través del artículo 2 del proyecto de ley, se busca modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario, con el fin de otorgar, hasta el 31 de diciembre de 2025, la tarifa del 5% en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) que pagan los contribuyentes por los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

De acuerdo con la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), solo el subsector de transporte aéreo aportaba a la economía colombiana antes de la pandemia unos 10.500 millones de dólares al PIB, y generaba 665.000 empleos, entre directos e indirectos. Como hemos podido evidenciar con la revisión de los datos de tráfico aéreo, el país tiene todavía un rezago importante respecto a 2019 tanto en el número de pasajeros que se movilizan diariamente en vuelos regulares, como en el número de vuelos.

Adicionalmente, para complementar la medida mediante el artículo 3 se busca ampliar esta reducción de la tarifa del IVA del 19% al 5% para el combustible de los aviones, toda vez que los precios de los combustibles para los aviones no hacen parte del fondo de estabilización de precios y se han incrementado más del 50% generando unos sobrecostos importantes para las aerolíneas. Esta reducción de la tarifa del IVA al 5% en la compra de tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos así como del valor de la gasolina, y la consecuente disminución en el costo de los tiquetes que realicen las aerolíneas bajo esta tarifa, se constituirá para los ciudadanos

wo



en un estímulo importante para la realización de viajes turísticos durante el año 2024, 2024 y 2025.

Impacto fiscal

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, los autores remitieron copia de este Proyecto de Ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen el costo de la reducción del IVA en los tiquetes aéreos y en el combustible para aviones en el recaudo. Sin embargo, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo impulsar la demanda por vuelos en el país, lo que se traduciría en un aumento en la compra de tiquetes que también implicaría dinamizar la industria hotelera y el sector turístico del país reduciendo así el impacto de la disminución de la tarifa sobre el recaudo del IVA pero también promoviendo el recaudo de otros impuestos.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

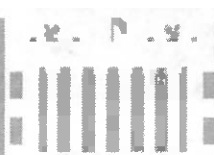
Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se reiteró lo manifestado en sentencia C-490 de 2011, como se muestra a continuación:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en sentencia C-315 de 2008 ha dicho:



“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”

Por lo tanto, Como lo ha resaltado la Corte, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

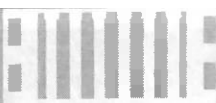
XVI. CONFLICTO DE INTERES

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

XVII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO	MODIFICACIONES
“Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta el 2025”	“Por medio del cual se toman medidas transitorias en la tarifa de IVA para incentivar el sector turismo”	Modificación del título
ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.	ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en tiquetes aéreos <u>y en la gasolina para los aviones como medidas para incentivar al sector turismo.</u>	Se adiciona dentro del objeto la inclusión del artículo que reduce la tarifa del IVA a la gasolina para los aviones.

u



ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2025, así: "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".	ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2025, así: "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".	Se modifica la fecha límite del 2025 al 2026
	ARTÍCULO 3. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2026, así: "5. La gasolina de aviación Jet A /Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales".	Se incluye
ARTÍCULO 3. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	ARTÍCULO 3 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Se modifica la numeración

XVIII.PROPOSICION

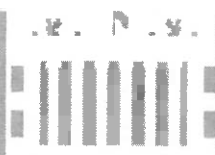
Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **PONENCIA DE PRIMER DEBATE POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 392 de 2023 Cámara "Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta el 2025"

Atentamente,

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Ponente

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara
Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 392 DE 2023
CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN LA
TARIFA DE IVA PARA INCENTIVAR EL SECTOR TURISMO"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2026, así:

"5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".

ARTÍCULO 3. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2026, así:

"5. La gasolina de aviación Jet A /Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales".

ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA.
Representante a la Cámara

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara

